

Vol 4, No 1, April 2020
P-ISSN 2614-5723, E-ISSN 2620-6617
jic@utu.ac.id

TINJAUAN YURIDIS KEWENANGAN PENGELOLAAN DAN PENGEMBANGAN PELABUHAN PENYEBERANGAN BALOHAN SABANG

Rachmatika Lestari¹, Apri Rotin Djusfi², Phoenna Ath Thariq³

¹ Prodi Ilmu Hukum, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Teuku Umar
Email: rachmatikalestari@utu.ac.id

² Prodi Ilmu Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Teuku Umar
Email: aprirotindjusfi@utu.ac.id

³ Prodi Ilmu Hukum Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Teuku Umar
Email: phoennaaththariq@utu.ac.id

Abstract

In the context of developing the Sabang Free Trade Zone and Free Port, it is necessary to revitalize the development of the Balohan Crossing Port of Sabang City. However, based on Article 11 PP Number 69 of 2001 concerning Ports, it is stated that the management of national, international ports and hub ports is left to BUMN, in this case PT. Indonesian Port (Pelindo). Whereas on the other hand, Law No. 32 of 2004 and Law No. 34 of 1999 indicates the transfer of authority from the central government to regional governments, including in terms of port management. The same is true in the context of Aceh's autonomy, based on Law No. 11 of 2006 concerning the Government of Aceh states that there is a surrender of wider authority to the regions to manage their own household affairs. The problem in this research is how is the authority to operate a port based on positive law in Indonesia? What is the authority for managing regional feeder ports in the context of Aceh's special autonomy? And what are the procedures for the utilization and management of the Balohan crossing port? The method used in this study is a nominative juridical research method. The results of the study showed that the authority to operate the port was technically regulated in Government Regulation No. 61 of 2009 concerning Ports. In the context of Aceh's special autonomy, Law No. 11 of 2006 concerning Aceh Government and PP No. 23 of 2015 concerning National Government Authority in Aceh in the context of Aceh's special autonomy, wasn't mentioned in detail regarding port management according to the type of hierarchy, but only mentioned regarding port management (in general) managed by BUMN in which the management is managed with the Aceh Government and / or Regency / City Government. Even though the Act and PP aren't mentioned in detail, the procedures for the utilization and management of the Balohan crossing port can be seen in the Minister of Transportation Decree Number KP. 432 of 2017 concerning the Establishment of a National Port Master Plan. The Ministry of Transportation stated that the Port of Balohan Sabang occupied the PL (Local Feed Port) hierarchy. This means that the Regency / City Government in Prov. Aceh has the authority to manage the Balohan Port in Sabang legally justified and allowed by law.

Keywords: authority, management and development, balohan port

1. PENDAHULUAN

Menurut Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang sebagaimana telah dikukuhkan dengan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2000 tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas, menetapkan Kawasan Sabang sebagai Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas untuk jangka waktu 70 (tujuh puluh) tahun sejak diberlakukannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut.

Untuk lebih memaksimalkan pelaksanaan pengembangan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang (BPKS), dilakukan kegiatan-kegiatan usaha-usaha di bidang perdagangan, jasa, industri, pertambangan dan energi, transportasi, maritim dan perikanan, pos dan telekomunikasi, perbankan, asuransi, pariwisata dan bidang-bidang lainnya. Kedudukan Kawasan Sabang terus diperkuat dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang isinya menyatakan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang adalah kawasan yang berada dalam wilayah hukum Negara Kesatuan RI yang terpisah dari daerah pabean sehingga bebas dari: tata niaga, pengenaan bea masuk, pajak pertambahan nilai dan pajak penjualan atas barang mewah. Pemerintah pusat bersama Pemerintah Aceh mengembangkan Kawasan Perdagangan Bebas Sabang sebagai pertumbuhan regional melalui kegiatan di bidang perdagangan, jasa, industri, pertambangan dan energi, transportasi maritim, pos dan telekomunikasi, peternakan, asuransi, pariwisata, pengolahan, pengepakan, gudang dan hasil pertanian, perkebunan, perikanan dan industri dari kawasan sekitarnya, serta kawasan Sabang diarahkan untuk kegiatan dan investasi serta kelancaran arus barang dan jasa kecuali barang dan jasa yang secara tegas dilarang oleh Undang-Undang.

Dalam rangka pengembangan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang perlu adanya Revitalisasi Pembangunan Pelabuhan Penyeberangan Balohan Kota Sabang.¹ Untuk itu, Dinas Perhubungan Aceh pada hari Selasa, 26 Maret 2019 menginisiasi terlaksananya rapat koordinasi terkait pengelolaan dan operasional Pelabuhan Penyeberangan Balohan Sabang bersama Pemerintah Kota Sabang dan BPKS di Kantor Dishub Aceh. Para peserta rapat sepakat untuk mendukung rencana pengelolaan Pelabuhan Penyeberangan Balohan secara terintegrasi dengan status kepemilikan aset di bawah Pemerintah Aceh/BPKS dan pengelolaan dapat dilaksanakan melalui kerjasama pengelolaan antara Pemerintah, Pemerintah Aceh, Pemerintah Kota Sabang, dan BPKS. Pada akhir pertemuan disepakati untuk menindaklanjuti persiapan pengelolaan Pelabuhan Balohan dengan menyiapkan MoU antara BPKS, Kemenhub, Pemerintah Aceh &

¹Admin, Ini dia capaian pembangunan pelabuhan Balohan Sabang, diakses dari situs bpks.go.id/2019/07/19/ini-dia-capaian-pembangunan-pelabuhan-balohan-sabang/, pada 18 April 2020, pukul 16.47 WIB.

Pemerintah Kota Sabang serta melakukan rapat lanjutan secara terjadwal untuk membahas isu-isu penting terkait persiapan pengelolaan.²

Akan tetapi, berdasarkan Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan disebutkan bahwa pengelolaan pelabuhan nasional, internasional dan *hub port* (pelabuhan pengumpul) diserahkan kepada BUMN, dalam hal ini PT. Pelabuhan Indonesia (Pelindo). Sedangkan di sisi lain, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 34 Tahun 1999 mengisyaratkan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah termasuk dalam hal pengelolaan pelabuhan. Sama halnya dalam konteks otonomi Aceh, berdasarkan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh disebutkan bahwa adanya penyerahan kewenangan yang lebih luas kepada daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri, salah satunya dalam hal pengelolaan pelabuhan, dan pelabuhan Balohan Sabang adalah pelabuhan yang terletak di Provinsi Aceh.

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

- 1) Bagaimana kewenangan penyelenggaraan pelabuhan berdasarkan hukum positif di Indonesia?
- 2) Bagaimana kewenangan pengelolaan pelabuhan pengumpan regional dalam konteks otonomi Khusus Aceh?
- 3) Bagaimana tata cara pemanfaatan dan pengelolaan pelabuhan penyeberangan Balohan?

2. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini, metode yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif, yaitu menguji dan mengkaji data sekunder dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan untuk mengidentifikasi permasalahan-permasalahan hukum yang terjadi dalam hal pengelolaan pelabuhan penyeberangan Balohan Sabang dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan yang terkait dalam konteks otonomi khusus Aceh.

3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1) Kewenangan Penyelenggaraan Pelabuhan Berdasarkan Hukum Positif di Indonesia

Pelabuhan merupakan suatu tempat dimana terjadi berbagai aktivitas pemerintahan, bisnis, perdagangan, pariwisata, ekonomi dan lain-lain. Selain itu di pelabuhan, berbagai komoditi diperdagangkan dan diperjualbelikan dengan menggunakan berbagai sistem perekonomian yang ada.

Bambang Triatmodjo berpendapat bahwa:

“Pelabuhan (*port*) merupakan suatu daerah perairan yang terlindung dari gelombang dan digunakan sebagai tempat berlabuhnya kapal maupun kendaraan air lainnya yang berfungsi untuk menaikkan atau menurunkan penumpang, barang maupun hewan, reparasi, pengisian bahan bakar dan lain sebagainya yang dilengkapi dengan dermaga tempat menambatkan kapal,

²PD, Dishub Aceh Integrasikan Pengelolaan Pelabuhan Balohan Sabang, diakses dari situs <https://dialeksis.com/aceh/dishub-aceh-integrasikan-pengelolaan-pelabuhan-balohan-sabang/>, pada 18 April 2020, pukul 17.00 WIB.

kran-kran untuk bongkar muat barang, gudang transito, serta tempat penyimpanan barang dalam waktu yang lebih lama, sementara menunggu penyaluran ke daerah tujuan atau pengapalan selanjutnya. Selain itu, pelabuhan merupakan pintu gerbang serta pemelancar hubungan antar daerah, pulau bahkan benua maupun antar bangsa yang dapat memajukan daerah belakangnya atau juga dikenal dengan daerah pengaruh. Daerah belakang ini merupakan daerah yang mempunyai hubungan kepentingan ekonomi, sosial, maupun untuk kepentingan pertahanan yang dikenal dengan pangkalan militer angkatan laut”.³

Dari berbagai aktivitas di pelabuhan tersebut pada dasarnya bertujuan untuk memberikan nilai tambah dan kemanfaatan yang tidak sedikit bagi masyarakat, usahawan dan pemerintah. Nilai tambah dan manfaat tersebut dapat berupa jasa, uang, barang, kesejahteraan, dan berbagai manfaat serta nilai-nilai ekonomis lainnya yang dirasakan langsung maupun tidak langsung oleh berbagai lapisan dan kelompok *stakeholder* yang ada, baik yang berada di sekitar lingkungan pelabuhan, maupun di luar lingkungan pelabuhan yang ada. Oleh karena itu, pelabuhan sebenarnya memegang peranan penting dalam berbagai kegiatan pemerintahan dan perekonomian yang ada di suatu negara. Selain itu, aktivitas di pelabuhan, baik langsung maupun tidak langsung, juga berkaitan dengan berbagai aspek utama pemerintahan, seperti *security*, *authority*, transportasi, dan lain sebagainya.

Pada prakteknya, sektor pelabuhan juga berkaitan erat dengan berbagai regulasi internasional yang mengatur mengenai pelayaran dan pelabuhan, seperti konvensi-konvensi internasional yang berkaitan dengan *International Maritime Organisation* (IMO), *International Ship and Port Facility Security Code* (ISPS), *International Convention for the Safety of Life at Sea* (Solas) dan berbagai konvensi internasional dalam bidang perdagangan dan pasar bebas, seperti *World Trade Organisation* (WTO) dan lainnya.

Selain dari pada itu, pengelolaan pelabuhan juga berkaitan erat dengan berbagai Undang-Undang (UU) lainnya, seperti UU Perikanan, UU Pemerintahan Daerah, UU Pabeian, UU Lingkungan Hidup, UU Karantina Perikanan, UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dan berbagai undang-undang lainnya. Dengan demikian, pengelolaan pelabuhan pada dasarnya, tidak hanya berkaitan dengan regulasi yang sifatnya nasional, akan tetapi juga sangat berkaitan dengan berbagai regulasi dan konvensi yang bersifat regional, internasional.

Pengelolaan pelabuhan tidak hanya semata-mata berkaitan dengan sektor pemerintahan, akan tetapi juga berkaitan dengan berbagai sektor di bidang perekonomian, khususnya perdagangan dan transportasi. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa pengelolaan pelabuhan adalah pengelolaan yang sifatnya multi sektoral dan multi dimensional. Dengan kata lain, kewenangan daerah di wilayah laut ini sebaiknya lebih dimaknai sebagai “manajemen pelabuhan”, dan bukan

³Bambang Triatmodjo, *Pelabuhan*, Beta Offset, Yogyakarta, 1996, hlm. 2.

“penguasaan pelabuhan”.⁴ Artinya, perlu disadari bahwa pengertian “pengelolaan pelabuhan” sesungguhnya bukan dalam arti sempit sebagai pengelolaan dermaga dan infrastruktur fisik pelabuhan lainnya, melainkan juga menyangkut keselamatan lalu lintas pelayaran, sistem navigasi dan persandian, perijinan bagi kapal yang akan berlabuh atau berlayar, administrasi bongkar muat, dan sebagainya. Kewenangan teknis seperti itu sangat mensyaratkan kemampuan yang handal dari SDM dan perangkat sistem kediklatan pendukungnya. Tanpa adanya *human-ware* yang memadai, maka pengambilalihan pengelolaan pelabuhan hanya akan mendatangkan kerugian baik bagi pemerintah pusat, pemerintah daerah, maupun masyarakat di wilayah tersebut.

Sebagaimana dikemukakan di atas, maka pengelolaan pelabuhan pada dasarnya berkaitan dengan berbagai sektor yang ada di suatu negara, dan juga berkaitan dengan berbagai regulasi yang sifatnya regional dan internasional. Maka dari itu, kegiatan pengelolaan pelabuhan mempunyai dasar pengaturan yang tidak sedikit dan berdimensi banyak, yang tidak dibatasi oleh batas-batas teritorial tertentu, bahkan dapat dikatakan pengelolaan pelabuhan diatur secara global.

Pelabuhan sebagai salah satu unsur dalam penyelenggaraan pelayaran memiliki peranan yang sangat penting dan strategis sehingga penyelenggaraannya dikuasai oleh negara dan pembinaannya dilakukan oleh Pemerintah dalam rangka menunjang, menggerakkan, dan mendorong pencapaian tujuan nasional, dan memperkuat ketahanan nasional.

Pembinaan pelabuhan yang dilakukan oleh Pemerintah meliputi aspek pengaturan, pengendalian, dan pengawasan. Aspek pengaturan mencakup perumusan dan penentuan kebijakan umum maupun teknis operasional. Aspek pengendalian mencakup pemberian pengarahan bimbingan dalam pembangunan dan pengoperasian pelabuhan. Sedangkan aspek pengawasan dilakukan terhadap penyelenggaraan kepelabuhanan.

Pembinaan kepelabuhanan dilakukan dalam satu kesatuan Tatanan Kepelabuhanan Nasional yang ditujukan untuk mewujudkan kelancaran, ketertiban, keamanan dan keselamatan pelayaran dalam pelayanan jasa kepelabuhanan, menjamin kepastian hukum dan kepastian usaha, mendorong profesionalisme pelaku ekonomi di pelabuhan, mengakomodasi teknologi angkutan, serta meningkatkan mutu pelayanan dan daya saing dengan tetap mengutamakan pelayanan kepentingan umum.

Dengan ditetapkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, pengaturan untuk bidang kepelabuhanan memuat ketentuan mengenai penghapusan monopoli dalam penyelenggaraan pelabuhan, pemisahan antara fungsi regulator dan operator serta memberikan peran serta pemerintah daerah dan swasta secara proporsional di dalam penyelenggaraan kepelabuhanan.

⁴Lihat kutipan Tri Widodo W. Utomo, *Mencermati Polemik Pengelolaan Pelabuhan*, diakses dari situs <http://www.geocities.com/triwidodowu/pelabuhan.pdf>

Selanjutnya mengenai pengaturan penyelenggaraan pelabuhan secara teknis diatur oleh Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan. Peraturan tersebut dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 78, Pasal 89, Pasal 95, Pasal 99, Pasal 108, Pasal 112 ayat (2), Pasal 113, dan Pasal 210 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, yang mengatur mengenai Tatanan Kepelabuhanan Nasional, Rencana Induk Pelabuhan serta Daerah Lingkungan Kerja dan Daerah Lingkungan Kepentingan pelabuhan, penyelenggaraan kegiatan di pelabuhan, pembangunan dan pengoperasian pelabuhan, terminal khusus dan terminal untuk kepentingan sendiri, penarifan, pelabuhan dan terminal khusus yang terbuka bagi perdagangan luar negeri, dan sistem informasi pelabuhan.

Menurut Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan “kegiatan pemerintahan di pelabuhan paling sedikit meliputi fungsi pengaturan dan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan, keselamatan dan keamanan pelayaran. Selain kegiatan pemerintahan pada pelabuhan dapat dilakukan fungsi kepabeanan, keimigrasian, kekarantinaan, dan/atau kegiatan pemerintahan lainnya yang bersifat tidak tetap”.⁵

Fungsi pengaturan dan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan dilaksanakan oleh penyelenggara pelabuhan. Penyelenggara pelabuhan terdiri atas:

- a. Otoritas Pelabuhan pada pelabuhan yang diusahakan secara komersial; dan
- b. Unit Penyelenggara Pelabuhan pada pelabuhan yang belum diusahakan secara komersial.⁶

Aparat penyelenggara pelabuhan terdiri atas:

- a. aparat Otoritas Pelabuhan; dan
- b. aparat Unit Penyelenggara Pelabuhan.⁷

Kegiatan perusahaan di pelabuhan terdiri atas:

- a. penyediaan dan/atau pelayanan jasa kapal, penumpang, dan barang; dan
- b. jasa terkait dengan kepelabuhanan.⁸

Penyediaan dan/atau pelayanan jasa kapal, penumpang, dan barang terdiri atas:

- a. penyediaan dan/atau pelayanan jasa dermaga untuk bertambat;
- b. penyediaan dan/atau pelayanan pengisian bahan bakar dan pelayanan air bersih;
- c. penyediaan dan/atau pelayanan fasilitas naik turun penumpang dan/atau kendaraan;
- d. penyediaan dan/atau pelayanan jasa dermaga untuk pelaksanaan kegiatan bongkar muat barang dan petikemas;
- e. penyediaan dan/atau pelayanan jasa gudang dan tempat penimbunan barang, alat bongkar muat, serta peralatan pelabuhan;

⁵Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan.

⁶Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan.

⁷Pasal 46 Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan.

⁸Pasal 68 Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan.

- f. penyediaan dan/atau pelayanan jasa terminal petikemas, curah cair, curah kering, dan ro-ro;
- g. penyediaan dan/atau pelayanan jasa bongkar muat barang;
- h. penyediaan dan/atau pelayanan pusat distribusi dan konsolidasi barang; dan/atau
- i. penyediaan dan/atau pelayanan jasa penundaan kapal.⁹

Kegiatan tersebut dilakukan oleh Badan Usaha Pelabuhan yang dapat melakukan kegiatan pengusahaan pada 1 (satu) atau beberapa terminal dalam 1 (satu) pelabuhan. Badan Usaha Pelabuhan dalam melakukan kegiatan usahanya wajib memiliki izin usaha yang diberikan oleh:

- a. Menteri untuk Badan Usaha Pelabuhan di pelabuhan utama dan pelabuhan pengumpul;
- b. gubernur untuk Badan Usaha Pelabuhan di pelabuhan pengumpan regional; dan
- c. bupati/walikota untuk Badan Usaha Pelabuhan di pelabuhan pengumpan lokal.¹⁰

Penetapan Badan Usaha Pelabuhan yang ditunjuk untuk melakukan kegiatan pengusahaan di pelabuhan pada pelabuhan yang berubah statusnya dari pelabuhan yang belum diusahakan secara komersial menjadi pelabuhan yang diusahakan secara komersial dilakukan melalui pemberian konsesi dari Otoritas Pelabuhan.

Penyelenggaraan pelabuhan laut serta pelabuhan sungai dan danau yang digunakan untuk melayani angkutan penyeberangan yang diusahakan secara komersial harus memenuhi ketentuan:

- a. kegiatan pengaturan dan pembinaan, pengendalian, dan pengawasan kegiatan kepelabuhanan dilaksanakan oleh Otoritas Pelabuhan yang digunakan untuk melayani angkutan penyeberangan;
- b. kegiatan pemerintahan di bidang keselamatan dan keamanan pelayaran dilaksanakan oleh Syahbandar; dan
- c. kegiatan pengusahaan dilaksanakan oleh Badan Usaha Pelabuhan yang mengusahakan pelabuhan laut untuk melayani angkutan penyeberangan.¹¹

Penyelenggara pelabuhan laut serta pelabuhan sungai dan danau yang digunakan untuk melayani angkutan penyeberangan yang belum diusahakan secara komersial dilakukan oleh Unit Pelaksana Teknis Pemerintah, Unit Pelaksana Teknis pemerintah provinsi, atau Unit Pelaksana Teknis pemerintah kabupaten/kota.¹²

2) Kewenangan Pengelolaan Pelabuhan Pengumpan dalam Konteks Otonomi Khusus Aceh

⁹Pasal 69 Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan.

¹⁰Pasal 71 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan.

¹¹Pasal 163 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan.

¹²Pasal 163 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan.

Ada beberapa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah pengelolaan pelabuhan, di antaranya UU No. 21 Tahun 1992 tentang Pelayaran. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, UU No. 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota, PP No. 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhanan, serta UU No. 31 Tahun 2004 tentang Perikanan.

Di antara peraturan perundang-undangan tersebut di atas, yang mengatur masalah pengelolaan pelabuhan secara khusus adalah PP No. 69 Tahun 2001, sedangkan peraturan perundang-undangan yang lain tidak mengatur rinci secara eksplisit. Dalam Pasal 11 PP No. 69 Tahun 2001 disebutkan bahwa pengelolaan pelabuhan nasional, internasional dan *hub port* (pelabuhan pengumpul) diserahkan kepada BUMN, dalam hal ini PT. Pelabuhan Indonesia (Pelindo). Namun demikian, di sisi lain, UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 34 Tahun 1999 mengisyaratkan adanya pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah. Penerapan dari peraturan perundang-undangan yang dilaksanakan oleh aparat pemerintahan terjadi gesekan, terutama dalam hal interpretasi. Di satu pihak, pemda merasa memiliki kewenangan untuk mengelola pelabuhan yang menjadi yurisdiksi pusat (seperti yang tercantum Pasal 11 PP No.69 Tahun 2001). Pertimbangan interpretasi ini adalah asas *lex superiori derogat legi inferiori*. Bahwa PP tidak boleh bertentangan dengan UU yang hirarkhinya lebih tinggi, yaitu UU No.32 Tahun 2004.

Sementara, pemerintah pusat, dalam hal ini Departemen Perhubungan dan PT. Pelindo berpijak pada asas *lex specialis derogat legi generalis*. Alasannya, bahwa baik UU No.32 Tahun 2004 maupun UU No.34 Tahun 1999 tidak mengatur baik secara eksplisit maupun implisit mengenai pengelolaan pelabuhan. Sehingga persoalan ini harus tunduk pada PP No. 69 tahun 2001, selama PP ini belum diubah.

Pasal 21 ayat (4) UU No. 21 Tahun 1992 menyebutkan bahwa pengelolaan pelabuhan yang dilaksanakan secara terkoordinir antara kegiatan pemerintahan dan kegiatan pelayaran jasa di pelabuhan diatur lebih lanjut dengan PP. Sedangkan PP No.69 Tahun 2001 dalam pasal 1 huruf (7) dan (10) serta Pasal 33 ayat (3) memberikan hak "monopoli" kepada BUMN yang bergerak di bidang pelabuhan, yaitu PT. Pelindo.

Pasal 9 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa pemerintahan dapat menetapkan kewenangan khusus dalam wilayah provinsi dan atau kabupaten/kota. Pada ayat (2) disebutkan bahwa kewenangan khusus ini meliputi perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas ditetapkan dengan Undang-Undang. Artinya, pasal ini mengamanatkan adanya UU khusus yang mengatur masalah perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas. Selain itu, Pasal 227 secara implisit juga memberikan wewenang pengelolaan pelabuhan oleh Pemda.

Dalam konteks otonomi Khusus Aceh, terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kewenangan pengelolaan pelabuhan oleh Pemerintah Aceh di antaranya:

- a. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
- b. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;

- c. Undang-Undang 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 69 Tahun 2001 tentang Kepelabuhan.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh;

Bahwa dengan diberlakukannya UU No. 32 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan kemudian telah diubah dengan Undang-Undang 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah serta UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang ditandai dengan diserahkannya kewenangan yang lebih luas kepada daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri, salah satunya dalam hal pengelolaan pelabuhan. Hal ini dapat dilihat dari beberapa pasal dalam UUPA yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan pengelolaan pelabuhan, diantaranya:

Pasal 19 ayat (1):

- (1) Pemerintah kabupaten/kota berwenang mengelola pelabuhan dan bandar udara umum.
- (2) Pelabuhan dan bandar udara umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah pelabuhan dan bandar udara umum yang dikelola oleh Pemerintah sebelum Undang-Undang ini diundangkan.
- (3) Pemerintah Aceh melakukan koordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota dalam pengelolaan pelabuhan dan bandar udara umum sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- (4) Pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dilakukan oleh badan usaha milik daerah.

Pasal 172:

- (1) Pemerintah, Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota dapat membangun pelabuhan dan bandar udara umum di Aceh.
- (2) Pengelolaan pelabuhan dan bandar udara yang dibangun oleh Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan oleh Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai pembangunan dan pengelolaan pelabuhan dan bandar udara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan qanun dengan memperhatikan norma, standar, dan prosedur yang berlaku.

Pasal 173:

- (1) Pelabuhan dan bandar udara umum yang pada saat Undang-Undang ini diundangkan, dikelola oleh badan usaha milik negara (BUMN) dikerjasamakan pengelolaannya dengan Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota.

- (2) Kerja sama pengelolaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat berbentuk perusahaan patungan yang dilaksanakan sesuai dengan norma, standard dan prosedur yang berlaku.
- (3) Pelaksanaan fungsi keselamatan pelayaran dan keselamatan penerbangan bagi pelabuhan dan bandar udara umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilaksanakan oleh Pemerintah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (4) Pelaksanaan kerja sama pengelolaan pelabuhan dan bandar udara umum yang dikelola oleh badan usaha milik negara (BUMN) sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilakukan sesuai dengan norma, standar, dan prosedur yang berlaku.

Pasal 254:

- (1) Penyerahan kewenangan pengelolaan pelabuhan dan bandar udara umum dari Pemerintah kepada pemerintah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 dilaksanakan paling lambat awal tahun anggaran 2008.
- (2) Pengelolaan pelabuhan dan bandar udara umum yang sudah ada pada saat Undang-Undang ini diundangkan dikerjasamakan antara badan usaha milik negara, Pemerintah Aceh, dan pemerintah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 173 dilaksanakan paling lambat awal tahun anggaran 2008.

Pasal 264:

“Penyerahan prasarana, pendanaan, personil, dan dokumen yang berkaitan dengan pelabuhan dan bandar udara umum dari Pemerintah kepada pemerintah kabupaten/kota di Aceh dilakukan paling lambat pada permulaan tahun anggaran 2008”.

Jika dilihat dari isi Pasal 19, Pasal 172, Pasal 173, Pasal 254 dan Pasal 256 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh di atas dapat disimpulkan bahwa mengenai seluruh pelabuhan-pelabuhan yang ada dikerjasamakan pengelolaannya, sedangkan dari segi pembangunannya dapat dilakukan oleh Pemerintah (Indonesia), Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Untuk memberikan kepastian, kejelasan, dan landasan hukum dalam menyelenggarakan kewenangan Pemerintah yang bersifat Nasional di Aceh serta untuk melaksanakan Pasal 270 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, maka dikeluarkanlah Peraturan Pemerintah tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh.

Di dalam lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh, dijelaskan mengenai kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh yang berkaitan dengan pengelolaan pelabuhan antara lain:

- Pemberian hak atas tanah di wilayah pesisir, lebih diutamakan untuk nelayan, pembangunan pelabuhan, lingkungan hidup dan wisata (Bidang Pertanahan, Sub Bidang Pengaturan Pertanahan di wilayah Pesisir, Laut dan Pulau Kecil).
- Persetujuan lokasi pelabuhan laut (Bidang Perhubungan, Sub Bidang Perhubungan Laut).
- Penyelenggaraan pelabuhan laut yang dikelola oleh BUMN dikerjasamakan dengan Pemerintah Aceh dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota (Bidang Perhubungan, Sub Bidang Perhubungan Laut).
- Penetapan keputusan pelaksanaan pembangunan pelabuhan utama dan pelabuhan pengumpul (Bidang Perhubungan, Sub Bidang Perhubungan Laut).
- Pertimbangan teknis penambahan dan atau pengembangan fasilitas pokok pelabuhan utama dan pelabuhan pengumpul (Bidang Perhubungan, Sub Bidang Perhubungan Laut).
- Penetapan pelabuhan baru yang terbuka bagi perdagangan luar negeri kecuali Kawasan Sabang (Bidang Perhubungan, Sub Bidang Perhubungan Laut).
- Izin usaha perusahaan angkutan laut bagi perusahaan yang berdomisili dan beroperasi pada lintas pelabuhan antarprovinsi dan internasional (Bidang Perhubungan, Sub Bidang Perhubungan Laut).
- Penetapan lokasi pembangunan serta pengelolaan pelabuhan perikanan (Bidang Kelautan dan Perikanan, Sub Bidang Perikanan, Sub-sub Bidang Perikanan Tangkap).

Di dalam lampiran PP Nomor 3 Tahun 2015 mengenai bidang Perhubungan, sub bidang Perhubungan Laut di atas, disebutkan bahwa “Penyelenggaraan pelabuhan laut yang dikelola oleh BUMN dikerjasamakan dengan Pemerintah Aceh dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota”. Sama halnya seperti yang tertuang dalam Pasal 173 UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh yang menyatakan bahwa “Pelabuhan dan bandar udara umum yang pada saat Undang-Undang ini diundangkan, dikelola oleh badan usaha milik negara (BUMN) dikerjasamakan pengelolaannya dengan Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota”.

Dengan demikian dapat disimpulkan dalam konteks otonomi khusus Aceh, berdasarkan aturan-aturan yang terkait tidak menyebutkan secara rinci mengenai pengelolaan pelabuhan menurut jenis hierarkinya, akan tetapi hanya disebutkan mengenai pengelolaan pelabuhan (secara umum) dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang dikerjasamakan pengelolaannya dengan Pemerintah Aceh dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota.

3) Bagaimana tata cara pemanfaatan dan pengelolaan pelabuhan penyeberangan Balohan?

Sistem pengelolaan pelabuhan di Indonesia ada 3 (tiga) tipe, yaitu pertama :

- Pertama, Tipe *Land Lord Port* adalah dimana Pemerintah menyediakan dan menyiapkan fasilitas dasar lahan dan diatasnya dibangun fasilitas pendukungnya seperti oleh pihak swasta/BUP dan dioperate oleh BUP itu sendiri dengan skema konsensi dan kerjasama lainnya. Konsensi yang diperbolehkan adalah konsesi pengusahaan pelabuhan terkait dengan penyediaan jasa kapal dan barang yang melalui mekanisme tender. Tipe ini

diterapkan pada Pelabuhan Terminal Baru Tanjung Tembaga Probolinggo yang merupakan pelabuhan komersial atau pelabuhan yang diusahakan (*commercial port*).

- Kedua, adalah Tipe *Tool port* pemerintah menyediakan fasilitas dasar dan pendukung yang kemudian disewakan ke pihak swasta dan sistem ini belum diterapkan di negara kita.
- Selanjutnya yang ketiga yaitu Tipe *Operating Port* adalah dimana lahan dan fasilitas disediakan oleh pemerintah kemudian pemerintah membangun fasilitas pendukungnya dan mengoperasikan sendiri. Sistem ini diberlakukan pada tipe pelabuhan yang tidak diusahakan atau *non-commercial port* seperti Pelabuhan Pasuruan.

Dalam konteks otonomi khusus Aceh berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh, tidak disebutkan secara eksplisit mengenai pengelolaan pelabuhan berdasarkan jenis hierarkinya, hanya disebutkan bahwa:

- Jika dilihat dari isi Pasal 19, Pasal 172, Pasal 173, Pasal 254 dan Pasal 256 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh di atas dapat disimpulkan bahwa mengenai seluruh pelabuhan-pelabuhan yang ada dikerjasamakan pengelolaannya, sedangkan dari segi pembangunannya dapat dilakukan oleh Pemerintah (Indonesia), Pemerintah Aceh dan Pemerintah Kabupaten/Kota.
- Di dalam lampiran PP Nomor 3 Tahun 2015 mengenai bidang Perhubungan, sub bidang Perhubungan Laut di atas, disebutkan bahwa “Penyelenggaraan pelabuhan laut yang dikelola oleh BUMN dikerjasamakan dengan Pemerintah Aceh dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota”.

Dari pasal-pasal sebagaimana yang diuraikan di atas, mengenai pengelolaan pelabuhan sebagaimana yang disebutkan dalam UU No. 11 Tahun 2006 sama halnya seperti yang tertuang dalam PP Nomor 3 Tahun 2005 menyatakan bahwa penyelenggaraan pelabuhan laut dikelola oleh BUMN dikerjasamakan dengan Pemerintah Aceh dan/atau Kabupaten Kota.

Oleh karena dalam konteks otonomi khusus Aceh tidak mengatur secara khusus mengenai pengelolaan kepelabuhanan (dalam hal ini pengelolaan pelabuhan Balohan Sabang) maka dapat kita lihat berdasarkan aturan yang terdapat dalam Undang-Undang RI Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran, dan Peraturan Pemerintah No. 69/2001 Tentang Kepelabuhanan.

Pelabuhan dan Kepelabuhanan sudah diatur dalam UU No. 17/2008 tentang Pelayaran. Undang-undang ini diperkuat oleh regulasi turunannya, yaitu PP No. 61/2009 tentang Kepelabuhanan, yang diperbaharui oleh PP No. 64/2015.

UU No. 17/2008 mengenal hierarki pelabuhan yang terdiri atas Pelabuhan Utama, Pelabuhan Pengumpul, dan Pelabuhan Pengumpan. Pembangunan dan pengelolaan pelabuhan diatur berdasarkan hierarki pelabuhan dan dituangkan dalam RIPN (Rencana Induk Pelabuhan Nasional).

Sebelumnya implementasi ketentuan dalam PP No. 69/2001 tentang Kepelabuhanan yang merupakan kebijakan desentralisasi kewenangan penyelenggaraan kepelabuhanan dan pengelolaan pelabuhan, kemudian dijabarkan dalam Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 53/2002 Tentang Tataan Kepelabuhanan Nasional dan Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 54/2002 Tentang Penyelenggaraan Pelabuhan Laut, serta Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 55/2002 Tentang Pengelolaan Pelabuhan Khusus.

Sedangkan mengenai penyerahan kewenangan atau desentralisasi pengelolaan pelabuhan kepada Propinsi, Kabupaten dan kota, ditetapkan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Perhubungan No. KM 56/2002, tanggal 29 Agustus 2002, Tentang Pelimpahan/penyerahan Penyelenggaraan Pelabuhan Laut (Unit Pelaksana Teknis/Satuan Kerja) Kepada Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Dalam Pasal 1 Keputusan tersebut ditetapkan sebagai berikut:

- (1) Pelabuhan laut lokal yang diselenggarakan oleh Pemerintah (Unit Pelaksana Teknis/Satuan Kerja Pelabuhan) sebagaimana tercantum dalam Lampiran I Keputusan ini, diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota di lokasi pelabuhan laut tersebut berada, sebagai tugas desentralisasi.
- (2) Pelabuhan laut regional yang diselenggarakan oleh Pemerintah (Unit Pelaksana Teknis/Satuan Kerja Pelabuhan) sebagaimana tercantum dalam Lampiran II Keputusan ini, dilimpahkan kepada Pemerintah Propinsi di lokasi pelabuhan laut tersebut berada, sebagai tugas dekosentrasi.

Dalam hal pengelolaan pelabuhan Balohan Sabang, berdasarkan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KP. 432 tahun 2017 tentang Penetapan Rencana Induk Pelabuhan Nasional, Pelabuhan Balohan Sabang menduduki hierarki PL (Pelabuhan Pengumpan Lokal). Ini artinya bahwa upaya Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Prov. Aceh berwenang untuk mengelola Pelabuhan Balohan di Sabang secara legal dibenarkan dan diperbolehkan oleh undang-undang.

Dalam hal otoritas pengelolannya, pelabuhan dikelola dengan beberapa jenis pengelolaan sesuai dengan fungsi dan hirarkinya. Pelabuhan laut lokal yang diselenggarakan oleh Pemerintah (Unit Pelaksana Teknis/Satuan Kerja Pelabuhan) diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten/Kota di lokasi pelabuhan laut tersebut berada sebagai tugas desentralisasi. Kemudian Pelabuhan laut regional yang diselenggarakan oleh Pemerintah (Unit Pelaksana Teknis/Satuan Kerja Pelabuhan) dilimpahkan kepada Pemerintah Propinsi di lokasi pelabuhan laut tersebut berada, sebagai tugas dekosentrasi. Untuk pelabuhan dengan skala kecil seperti Pelabuhan sungai dan danau diselenggarakan oleh Kabupaten/Kota yang pelaksanaannya dilakukan oleh Unit Pelaksana Teknis Kabupaten/Kota atau Badan Usaha Pelabuhan Daerah. Sedangkan untuk pelabuhan yang berfungsi sebagai Pelabuhan penyeberangan diselenggarakan oleh Pemerintah yang pelaksanaannya diserahkan kepada Badan Usaha Milik Negara atau oleh Kabupaten/Kota yang pelaksanaannya oleh Unit Pelaksana Teknis Kabupaten/Kota atau Badan Usaha Pelabuhan Daerah.

Mengenai klasifikasi atau hierarki pelabuhan, di dalam PP No. 69/2001 telah membuat pengaturan yang jelas. Disini, pelabuhan dibagi menjadi 3 (tiga) jenis, yaitu pelabuhan nasional dan internasional yang dikelola PT Pelindo; pelabuhan

regional yang dikelola pemerintah propinsi; dan pelabuhan lokal yang pengelolaannya diserahkan kepada pemerintah kabupaten dan kota.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa:

- 1) Kewenangan penyelenggaraan pelabuhan berdasarkan hukum positif di Indonesia secara teknis diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan. Peraturan tersebut dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 78, Pasal 89, Pasal 95, Pasal 99, Pasal 108, Pasal 112 ayat (2), Pasal 113, dan Pasal 210 ayat (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran.
- 2) Mengenai kewenangan pengelolaan pelabuhan pengumpan regional dalam konteks otonomi Khusus Aceh berdasarkan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh dan PP No. 23 Tahun 2015 tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh konteks otonomi khusus Aceh, tidak disebutkan secara rinci mengenai pengelolaan pelabuhan menurut jenis hierarkinya, akan tetapi hanya disebutkan mengenai pengelolaan pelabuhan (secara umum) dikelola oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang dikerjasamakan pengelolaannya dengan Pemerintah Aceh dan/atau Pemerintah Kabupaten/Kota.
- 3) Walaupun tidak disebutkan secara rinci dalam UU No. 11 Tahun 2006 dan PP No. 23 Tahun 2015 mengenai pengelolaan pelabuhan Balohan Sabang, mengenai tata cara pemanfaatan dan pengelolaan pelabuhan penyeberangan Balohan Kewenangan pengelolaan pelabuhan pengumpan regional dalam konteks otonomi Khusus Aceh dapat dilihat pada Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KP. 432 Tahun 2017 tentang Penetapan Rencana Induk Pelabuhan Nasional. Dalam Kepmen Perhubungan tersebut disebutkan bahwa Pelabuhan Balohan Sabang menduduki hierarki PL (Pelabuhan Pengumpan Lokal). Ini artinya bahwa Pemerintah Kabupaten/Kota dalam Prov. Aceh berwenang untuk mengelola Pelabuhan Balohan di Sabang secara legal dibenarkan dan diperbolehkan oleh undang-undang.

5. REFERENSI

- Bambang Triatmodjo, Pelabuhan, Beta Offset, Yogyakarta, 1996.
Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah;
Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2008 tentang Pelayaran;
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom;

- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.
- Peraturan Pemerintah Nomor 61 Tahun 2009 tentang Kepelabuhanan;
- Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2010 tentang Angkutan di Perairan;
- Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 2015 tentang Kewenangan Pemerintah yang Bersifat Nasional di Aceh;
- Peraturan Menteri Perhubungan Republik Indonesia Nomor PM 51 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Pelabuhan Laut.
- Keputusan Menteri Perhubungan Nomor KP. 432 tahun 2017 tentang Penetapan Rencana Induk Pelabuhan Nasional
- Admin, Ini dia capaian pembangunan pelabuhan Balohan Sabang, diakses dari situs bpks.go.id/2019/07/19/ini-dia-capaian-pembangunan-pelabuhan-balohan-sabang/, pada 18 April 2020, pukul 16.47 WIB.
- PD, Dishub Aceh Integrasikan Pengelolaan Pelabuhan Balohan Sabang, diakses dari situs <https://dialeksis.com/aceh/dishub-aceh-integrasikan-pengelolaan-pelabuhan-balohan-sabang/>, pada 18 April 2020, pukul 17.00 WIB.
- Tri Widodo W. Utomo, Mencermati Polemik Pengelolaan Pelabuhan, diakses dari situs <http://www.geocities.com/triwidodowu/pelabuhan.pdf>